Conseil d'Etat - Raad van State
LEGISLATION - WETGEVING
27 AVR. 1953
Transmis à M. Coordinatie
Overgemaakt aan de H. bureau

VVV. L.2941/2.

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, de 28e Mei 1952 door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van wet "op de openbare onderstand", heeft de 26e Maart 1953 het volgend advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre de la Santé publique et de la Famille, le 28 mai 1952, d'une demande d'avis sur un avant-projet de loi "sur l'assistance publique", a donné le 26 mars 1953 l'avis suivant :

Het voorontwerp strekt er toe, de wet van 27 November 1891 op de openbare onderstand te vervangen.

De Raad van State heeft reeds de 13e Juli 1951 onder nr 2052/2, advies gegeven over een voorontwerp met dezelfde strekking.

Dit advies bevatte naast bijzondere opmerkingen, waarmede in het nieuw voorontwerp rekening is gehouden, beschouwingen van algemene aard, die, op enkele punten na, ook gelden ten opzichte van het onderhavig voorontwerp. Er is inderdaad geen grondig verschil te merken tussen de betekenis van het eerste en die van het tweede ontwerp.

Wat die beschouwingen betreft, is dit advies derhalve grotendeels een herhaling van het vorige.

\+

\+ \+

Vooraf dient opgemerkt dat onder de beginselen der wet van 1891 en de regelingen waarbij ze in toepassing worden gebracht, sommige door het ontwerp zijn gewijzigd, terwijl andere ongewijzigd blijven.

De gehandhaafde begrippen zijn het onderwerp geweest van een door een lange traditie bekrachtigde interpretatie van leer en rechtspraak. Heel dikwijls heeft die interpretatie voor het begrip van de teksten een primordiaal belang.

.../...

Dit geldt onder meer voor het beginsel overgenomen in artikel 2 van dit voorontwerp, volgens hetwelk de ondersteuning moet worden verleend door de commissie van openbare onderstand van de gemeente op welker grondgebied de behoeftige zich bevindt op het tijdstip waarop de onderstand noodzakelijk wordt.

Over dat begrip bestaat een geschakeerde interpretatie, die reeds in de parlementaire voorbereiding van de wet van 1891 is terug te vinden.

Het is immers niet geheel juist, te beweren dat de steun der openbare weldadigheid aan de behoeftige moet worden verleend door de gemeente op het grondgebied waarvan "hij zich bevindt". Men moet die woorden op zijn minst in een bijzondere betekenis verstaan.

Eigenlijk is het de gemeente op het grondgebied waarvan de behoeftige verblijft, die hem in principe moet ondersteunen. De "gewoonlijke aanwezigheid" van de behoeftige maakt het mogelijk vast te stellen welke de steunverlenende gemeente zal zijn. De gemeente op het grondgebied waarvan de behoeftige op doortocht is (toevallige aanwezigheid), moet hem, behoudens in spoedgevallen, terugsturen naar de gemeente waar hij verblijf houdt.

Tenslotte mag de gemeente op het grondgebied waarvan de behoeftige zich mocht begeven hebben om ondersteuning te bekomen (intentionele aanwezigheid) hem die slechts in bijzonder spoedeisende gevallen verlenen (aldus de verklaring van de Minister van Justitie, Kamer der Volksvertegenwoordigers, zitting van 23 Juli 1891).

.../...

Derhalve mag er geen twijfel blijven bestaan omtrent de bedoeling van de wetgever en dient het vast te staan dat nij, behoudens strijdige bepaling, de uit de wet van 27 November 1891 overgenomen termen wil bezigen in de betekenis welke er onder de gelding van die wet werd aan gegeven.

I. - ALGEMEEN ONDERZOEK.

In de artikelen 1 en 2 der wet van 27 November 1891 zijn twee grondbeginselen bevestigd :

Volgens artikel 1 wordt de steun der openbare weldadigheid aan de behoeftigen verleend door de gemeente op het grondgebied waarvan zij zich bevinden op het tijdstip waarop de onderstand noodzakelijk wordt.

Volgens artikel 2 moeten sommige kosten van die ondersteuning worden terugbetaald door de gemeente van het domicilie van onderstand van de behoeftige of, bij gebreke van zodanig domicilie, door de Staat.

\+

\+ \+

Het eerste beginsel wordt in het voorontwerp (artikel 2) integraal gehandhaafd. Het woord "gemeente"

.../...

wordt echter vervangen door "commissie van openbare onderstand". Het betreft hier geen wijziging, maar een bekrachtiging van de interpretatie welke reeds sedert de wet van 10 Maart 1925 aan de wet van 1891 is gegeven. In laatstgenoemde wet heeft het woord "gemeente" immers een generieke betekenis. Tijdens de parlementaire voorbereiding van de wet antwoordde de Minister van Justitie, de Hr Lejeune, met de volgende verklaring op een vraag van de Hr Liebaert :

"Het achtbaar lid vraagt waarom in het ontwerp van wet het woord "gemeente" wordt gebruikt, terwijl in de wet van 1876 de woorden "instellingen van weldadigheid" voorkwamen. In het ontwerp van wet is er sprake van "de gemeente", maar er zou net zo goed "de openbare onderstand" kunnen staan, waarmee de instellingen van weldadigheid en, in bijkomende orde, de gemeente worden bedoeld".

De "openbare onderstand" bestond toentertijd uit de burelen van weldadigheid en de burgerlijke godshuizen die niet in alle gemeenten bestonden. Sedert de wet van 10 Maart 1925 tot regeling van de openbare onderstand, zijn burgerlijke godshuizen en burelen van weldadigheid verenigd om de commissie van openbare onderstand te vormen. Iedere gemeente moet haar commissie van openbare onderstand hebben en de wetgever heeft duidelijk zijn wil te kennen gegeven haar inzake openbare onderstand uitsluitend bevoegd te verklaren.

.../...

Het gebruik van de woorden "commissie van openbare onderstand" voor "gemeente" beantwoordt dus aan de huidige toestand.

\+

\+ \+

Het tweede beginsel wordt gehandhaafd, echter met belangrijke wijzigingen wat het toepassingsgebied er van betreft.

De eerste wijziging heeft betrekking op de aard van de ondersteuning waarvoor terugbetaling plaatsvindt. Hier wordt tegelijk verruimd en beperkt. Er is verruiming in die zin, dat alle kosten van plaatsing in om het even welke inrichting, "rusthuis" enz... worden gedekt, in stede van alleen maar de opneming in een ziekenhuis. Beperking is er in die zin, dat alleen de plaatsing in inrichtingen in aanmerking komt, met uitsluiting van enige andere steun (onderstand aan de familie der opgenomenen, aan de wezen van minder dan 16 jaar die niet in inrichtingen zijn geplaatst, enz...).

Tenslotte moeten, volgens artikel 2 der wet van 27 November 1891, de kosten van de eerste tien dagen onderhoud niet terugbetaald worden wanneer de behoeftige sedert meer dan een maand op het grondgebied der ondersteunende gemeente verblijft, evenmin als de ondersteuning verleend aan personen door arbeidsongevallen getroffen : die twee uitzonderingen komen in het onderhavige voorontwerp niet meer voor.

\+

\+ \+

.../...

De tweede wijziging, vermoedelijk de voornaamste hervorming welke het voorontwerp inzake openbare onderstand invoert, heeft betrekking op de criteria tot vaststelling van het domicilie van onderstand.

Behoudens bijzondere omstandigheden, maakte de wet van 27 November 1891 het verwerven of veranderen van domicilie van onderstand afhankelijk van drie opeenvolgende jaren verblijf op het grondgebied van een gemeente.

Voortaan wordt, luidens artikel 4, eerste lid, het domicilie van onderstand bepaald door de gemeente waar de behoeftige zijn gewone en hoofdverblijfplaats had op het tijdstip dat hij (hetzij als betalende, hetzij als behoeftige) in een inrichting werd opgenomen. Aangezien het tweede lid van artikel 4 hieraan toevoegt dat de gewone en hoofdverblijfplaats, op haar beurt, bepaald wordt door de inschrijving in de bevolkingsregisters, is het, per slot van rekening, de plaats waar de behoeftige op bovenbedoeld tijdstip in de bevolkingsregisters is ingeschreven die zijn domicilie van onderstand is en het ook tijdens de gehele duur van de plaatsing blijft. Verandering van inschrijving in de bevolkingsregisters gedurende de plaatsing kan het domicilie van onderstand, dat tot terugbetaling van de kosten verplicht is, derhalve niet wijzigen.

Voorts is er geen domicilie van onderstand meer voor vreemdelingen of staatlozen. Voor hen worden de kosten door de Staat terugbetaald.

.../...

Daar het voorgestelde systeem op de inschrijving in de bevolkingsregisters berust, dient te worden onderzocht hoe die inschrijving werkt.

De inschrijving is geregeld bij de wet van 2 Juni 1856 op de algemene tellingen en de bevolkingsregisters en bij de koninklijke besluiten van 30 December 1900, 26 Juli 1920 en 30 April 1952.

Artikel 4 van het koninklijk besluit van 30 December 1900 bepaalt namelijk :

"De personen die beurtelings in onderscheidene gemeenten verblijven, zullen ingeschreven worden in het register van elke der plaatsen waar ze verblijven. Deze personen zullen echter maar in rekening gebracht worden, voor het bepalen van de bevolkingsbeweging, in de plaats waar zij , volgens eigen verklaring, hun hoofdverblijf hebben of, bij gebrek aan verklaring, in die welke het meest bevolkt is ".

Wettelijk is het dus mogelijk dat iemand in verscheidene bevolkingsregisters is ingeschreven. In dat geval komt het er op aan, te weten welke inschrijving men in aanmerking moet nemen om het domicilie van onderstand te bepalen. Vermits de nieuwe regeling aansluit bij de reglementering op de bevolkingsregisters, zou men verwachten dat als hoofdverblijfplaats wordt aangemerkt de gemeente die als dusdanig door de betrokkene werd opgegeven of, bij gebrek aan een verklaring, die welke het meest bevolkt is.

.../...

Het derde lid van artikel 4 wil de moeilijkheid echter op een gans andere wijze oplossen. Het bepaalt dat, zo de belanghebbende in meer dan een gemeente is ingeschreven, als er zijn gewone en hoofdverblijfplaats bezittend, alleen de inschrijving die het laatst in datum is in aanmerking zal komen.

Hierbij veronderstelt men ten onrechte dat iemand, volgens de geldende reglementering, in meer dan een gemeente kan ingeschreven zijn als aldaar zijn "gewone en hoofdverblijfplaats" bezittend. Het begrip "gewone en hoofdverblijfplaats" is trouwens onbekend in die reglementering.

Men ziet derhalve niet in, hoe men die bepaling zal kunnen toepassen indien zij niet aan de reglementering op de bevolkingsregisters, ofwel die reglementering niet aan haar wordt aangepast.

Vermoedelijk wil de Regering echter slechts afwijken van de regel volgens welke, in geval van inschrijving in de bevolkingsregisters van meer dan een gemeente, bij gebrek aan verklaring van de betrokkene, de meest bevolkte gemeente als de hoofdverblijfplaats wordt beschouwd.

Men merke bovendien op dat de inschrijving in de bevolkingsregisters geen bloot feit doch een administratieve handeling is die, om regelmatig te zijn, aan bepaalde vereisten moet voldoen. De regelmatigheid van een inschrijving is voor betwisting vatbaar; op grond van artikel 24 van het koninklijk besluit van 30 December 1900, gewijzigd bij dit van 30 April 1952, worden de betwistingen in verband met het bepalen van de verblijfplaats beslecht door de Minister van Binnenlandse Zaken.

.../...

Hieruit volgt dat in vele gevallen de beslechting, door de provinciale deputatie, van betwistingen in verband met het domicilie van onderstand noodwendigerwijze zal afhangen van de beslissing door de Minister van Binnenlandse Zaken te nemen omtrent betwistingen in verband met het bepalen van de verblijfplaats.

Men mag terecht vrezen dat deze laatste betwistingen in aantal zullen toenemen uit oorzaak van het nauw verband dat voortaan tussen de inschrijving op de bevolkingsregisters en het domicilie van onderstand zal bestaan.

Zulks is trouwens niet de enige storing die de ontworpen regeling ter zake van het domicilie van onderstand dreigt te veroorzaken in de toepassing van de reglementering op de bevolkingsregisters, die met het oog op de volkstelling en derhalve met een gans ander doel dan datgene wat het voorontwerp nastreeft, werd tot stand gebracht.

Uit oorzaak van het verband tussen de inschrijving en het domicilie van onderstand, waarop reeds werd gewezen, zal het immers in het belang van de commissie van openbare onderstand ener gemeente zijn zo het gemeentebestuur zich nalatig toont om een behoeftige in te schrijven of overijld te werk gaat bij de schrapping van ambtswege van behoeftigen in de gevallen bedoeld bij artikel 17 van het koninklijk besluit van 30 December 1900.

Bovendien komt het, ditmaal beschouwd uit het oogpunt der wetgeving op de openbare onderstand, enigs-

.../...

zins bevreemdend voor, aan de ene kant, in artikel 27 strenge straffen te stellen op het verstrekken van onnauwkeurige opgaven en,aan de andere kant, de ontduiking van de verplichtingen die uit de wet voortspruiten ongestraft in de hand te laten werken.

Ten slotte mag nog gewezen worden op twee gevolgen van de voorgenomen regeling voor de ondersteunende commissies van openbare onderstand.

Krachtens artikel 17 van het koninklijk besluit van 30 December 1900 en de artikelen 42 en 43 van de algemene onderrichtingen van 1 Juli 1948 betreffende het houden der bevolkingsregisters,moet het gemeentebestuur de personen opsporen die de gemeente verlaten hebben met het doel zich elders te vestigen, zonder er aangifte van te doen. Na onderzoek wordt de schrapping ambtshalve bevolen zo deze personen geen verblijf meer hebben in de gemeente en hun nieuwe verblijfplaats niet werd ontdekt. Hierdoor hebben die personen geen inschrijving meer in de bevolkingsregisters en dus ook geen onderstandsdomicilie.

Ook de pasgeboren kinderen hebben geen onderstandsdomicilie. Zo zij behoeftig zijn en de bevalling geschiedt in een moederhuis,zal de gemeente waar deze inrichting is gelegen de last moeten dragen.

\+

\+ +

.../...

Hoofdstuk II regelt beheer en werking van het nieuw Speciaal Onderstandsfonds.

Benevens de bijdrage der ondersteunende gemeente en het eventueel verhaal op de gemeente van het domicilie van onderstand, bepaalt de wet van 1891 dat de kosten van sommige lange en dure behandelingen worden gedragen door het Gemeen Fonds, de provincie en de Staat.

Feitelijk heeft de wet van 24 December 1948 betreffende de gemeentelijke en provinciale financiën de organisatie van dat Fonds omgevormd, daar de middelen die het stijven uitsluitend van de Schatkist komen.

In de memorie van toelichting van de wet van 24 December 1948 is daarop gewezen : "... Hier gaat het in hoofdzaak om de opheffing van het Gemeen Fonds, dat bij de wet van 27 November 1891 op de openbare onderstand is ingesteld, met dien verstande dat de kosten van onderhoud, van behandeling of opvoeding van armlastigen, lijdende aan krankzinnigheid of andere bijzondere aandoeningen, enkel en alleen ten bezware van de Staat moeten komen ... Het Gemeen Fonds maakt echter een integrerend deel uit van de wetgeving op de openbare onderstand en dientengevolge is de opheffing er van niet kunnen tegemoet gezien worden in het onderhavige wetsontwerp. De aangelegenheid vereiste een grondige studie waarmee zich de bevoegde Minister van Volksgezondheid bezighoudt ...".

Het voorontwerp draagt de verplichtingen van het Gemeen Fonds, zelfs met enige uitbreiding, over op het "Speciaal Onderstandsfonds", dat op het provinciaal plan blijft.

.../...

De wijze waarop het Fonds wordt beheerd, is echter veranderd. Thans is het immers de bestendige deputatie die het Fonds beheert en na advies van een administratieve commissie over zijn bijdrage beslist. In de toekomst zal de gouverneur beheren en over de bijdrage beslissen na het advies van een commissie te hebben gevraagd, zo hij zulks nuttig acht.

Anderzijds bepaalt artikel 11, in het eerste lid, dat er bij het provinciaal bestuur een dienst wordt opgericht, in het bijzonder en uitsluitend gelast de gouverneur bij de voorbereiding van de dossiers en voor de uitvoering van zijn beslissingen bij te staan; in het tweede, dat het personeelskader van die dienst, op de voordracht van de gouverneur, door de Minister tot wiens bevoegdheid de openbare onderstand behoort, wordt vastgesteld en,in het derde, dat de wedde van de beambten door het Speciaal Fonds wordt betaald.

Hierbij passen volgende opmerkingen.

Zoals het gesteld is,verwijst het eerste lid impliciet naar artikel 126 van de provinciale wet, wat de benoeming betreft van de beambten van de nieuwe dienst, de leiding van hun werkzaamheden en het toezicht daarop.

Het tweede lid betekent een inmenging van de wetgever in aangelegenheden die tot dusver steeds door de uitvoerende macht werden geregeld en tevens een afwijking van de huidige bevoegdheidsregeling volgens welke de Koning het personeelskader van de

.../...

provinciale besturen zowel als dit van de ministeriële departementen vaststelt.

Ten slotte is het derde lid bezwaarlijk overeen te brengen met artikel 4 van het koninklijk besluit van 19 Februari 1948 en met de voorschriften vervat in de algemene instructie op 's Rijks comptabiliteit (§ 11), krachtens welke de begrotingsontwerpen de personeels-uitgaven moeten vermelden onder andere rubrieken dan de uitgaven voor materieel, de toelagen, de uitgaven voor armenzorg, enz....

Ten ware de Regering zodanige afwijkingen, om redenen die de Raad van State ontgaan, volstrekt nodig mocht achten, zouden deze beter vermeden worden.

Aan de regelen welke voor de bijdrage van het Fonds zullen gelden, dient eveneens aandacht te worden geschonken.

Volgens de regeling der wet van 27 November 1891 moet de behoeftige zich in de eerste plaats steeds tot een ondersteunende commissie van openbare onderstand wenden; deze oordeelt over de staat van behoeftigheid en de aard van de te verlenen steun en brengt vervolgens, zo nodig, de commissie van openbare onderstand van het domicilie van onderstand op de hoogte.

In principe blijft laatstgenoemde commissie aansprakelijk voor de terugbetaling van de kosten. Zij is evenwel gerechtigd eventueel om de bijdrage van het Gemeen Fonds te verzoeken en zich op die wijze te ontlasten van kosten welke zij anders zou moeten dragen.

.../...

Het onderhavig ontwerp brengt grondige wijzigingen in die stand van zaken.

Immers, volgens artikel 12 worden de aanvragen om tussenkomst door om het even welke belanghebbende partij ingediend.

Voorts zij er op gewezen dat door artikel 12 een duidelijke afwijking van het in de artikelen 1 en 2 geformuleerde beginsel wordt bekrachtigd. Volgens die artikelen zijn het de commissies van openbare onderstand die de behoeftigen moeten ondersteunen en is het verlenen van die ondersteuning de taak der commissie van openbare onderstand van de gemeente op welker grondgebied de behoeftigen verblijven op het tijdstip dat de ondersteuning noodzakelijk wordt. Het Fonds kan immers rechtstreeks optreden en is in dat geval degene die de ondersteuning verstrekt.

Tenslotte nog het volgende bezwaar ten aanzien van de regelen inzake de werking van het Fonds :

Artikel 16, § 1, dat betrekking heeft op het verhaal van de onderstandskosten op de particulieren, bepaalt dat, wanneer de bijdrage vanwege een Fonds werd geweigerd of slechts gedeeltelijk toegekend, de commissie van openbare onderstand van het domicilie van onderstand het gedeelte der kosten,dat door dit Fonds niet ten laste wordt genomen,moet terugbetalen.

.../...

In verband met die tekst rijst een moeilijkheid :

Wanneer de bijdrage van het Fonds rechtstreeks door een betrokken partij is aangevraagd zonder dat een commissie van openbare onderstand de behoeftige vooraf ten laste heeft genomen en de gouverneur de bijdrage van het Fonds dat hij beheert (geheel of gedeeltelijk) weigert, verklaart het voorontwerp de commissie van openbare onderstand van het domicilie van onderstand niettemin verantwoordelijk voor de betaling van de gemaakte kosten. Daaruit volgt dat een bestuur dat in de kosten niet heeft bijgedragen, van rechtswege gehouden is tot betaling van de door een particulier gemaakte kosten.

Zulk een stand van zaken moet tot misbruiken aanleiding geven.

De Raad van State is van advies dat de mogelijkheid voor een particulier, de bijdrage van het Fonds aan te vragen zonder eerst langs een commissie van openbare onderstand om te gaan, oordeelkundiger in overeenstemming is te brengen met de verplichting voor het domicilie van onderstand, de kosten op zich te nemen waarin het Fonds mocht weigeren bij te dragen, en wel op de volgende wijze :

De gouverneur bewerkt de tussenkomst der commissie, welke krachtens artikel 2 de ondersteunende commissie moet zijn.

.../...

Neemt de commissie aan dat de betrokkene een behoeftige is die ondersteuning nodig heeft, dan kunnen de normale regelen inzake openbare onderstand worden toegepast ingeval het Fonds niet of slechts voor een deel in de kosten bijdraagt. In dat geval is het domicilie van onderstand gebonden aan de beslissing der ondersteunende commissie en draagt zij de kosten, behoudens verhaal op de betrokkenen.

Weigert de commissie bij te dragen, dan blijven de kosten welke door het Fonds niet gedragen worden ten laste van degenen die ze hebben gemaakt. Dit is een gevolg verbonden aan het in artikel 12 geformuleerde beginsel, volgens hetwelk particulieren zich rechtstreeks tot het Fonds mogen wenden.

Voorts komt het voorgestelde systeem hierop neer, dat de commissie van onderstand van het domicilie van onderstand op gezag van de wet de plaats van de ondersteunende commissie van onderstand inneemt bij het nakomen van de verplichtingen welke laatstgenoemde bij het plaatsen van de behoeftige heeft aangegaan.

Vaak zal het er toe leiden, de uitspraak over het privaatrechtelijk geschil tussen de inrichting en de gedagvaarde commissie te doen afhangen van de voorafgaande oplossing van een administratiefrechtelijk vraagstuk (vaststelling van het domicilie van onderstand) dat niet tot de bevoegdheid van de burgerlijke rechter behoort en dat een particulier, gelet op de huidige stand der teksten, niet eens kan doen beslechten.

.../...

Door de moeilijkheden inzake verhaal waartoe die stand van zaken aanleiding zou geven, zou het plaatsen van behoeftigen moeilijker worden.

Hoofdstuk III regelt de vorderingen tot terugbetaling van de kosten van onderstand welke de ondersteunende commissies van openbare onderstand hebben gemaakt.

Volgens artikel 14 van het voorontwerp moet de ondersteunende commissie van openbare onderstand binnen tien dagen na het verlenen van de steun hiervan kennis geven aan de commissie van onderstand van het domicilie van onderstand. Kan die steun ten laste vallen van het Speciaal Fonds, dan moet de kennisgeving binnen dezelfde termijn aan de gouverneur worden gezonden.

Artikel 15 bepaalt dat de commissie, wanneer zij binnen die termijn niet heeft gehandeld, vervallen is van het recht, de terugbetaling te bekomen van de kosten gemaakt vóór de tiende dag die het verzenden van de kennisgeving voorafgaat.

In geen van beide artikelen wordt gesproken over het geval, dat de aanvraag om een bijdrage vanwege het Speciaal Fonds uitgaat van een particulier.

Is het de bedoeling van de Regering, de termijn tegen particulieren te doen lopen zoals tegen de administraties, dan moet dit worden gezegd.

.../...

Dat voor particulieren geen termijn wordt gesteld, zou wel dit voordeel opleveren, dat de gouverneur vrij kan beslissen van welke datum af het Speciaal Fonds de kosten der behandeling heeft te dragen. Daartegenover echter zou het bezwaar staan dat er laattijdige aanvragen worden ingediend die niet te verenigen zijn met een behoorlijke contrôle op de werkelijke staat van de behoeftige bij de aanvang der behandeling.

Artikel 17 bepaalt op welke wijze het tarief ter berekening van het bedrag der terugbetalingen wordt vastgesteld.

Van nu af is het de werkelijke prijs van de opneming in een inrichting, die voor het vaststellen van dat tarief in aanmerking wordt genomen.

Paragraaf 2 van het artikel bepaalt dat, wanneer de opneming, krachtens artikel 7 toegestaan, in een privé-inrichting plaatsvindt, de kosten van onderstand terugbetaalbaar zijn op basis van een tarief door de Koning op voorstel van de inrichting jaarlijks vastgesteld.

Het voordeel van die bepaling is, dat privé-inrichtingen het Speciaal Fonds geen overdreven hoge kosten kunnen aanrekenen; maar doordat de behoeftige vrij is in de keuze van de inrichting, is er anderzijds het bezwaar aan verbonden, dat het tarief van alle privé-inrichtingen, welke behoeftigen ten laste van het Fonds kunnen opnemen, jaarlijks bij koninklijk besluit moet worden vastgesteld.

.../...

II.- BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Luidens het laatste lid van artikel 3 "zijn de kosten van onderstand in een rusthuis van ouderlingen beneden de 65 jaar en van kinderen boven de 18 jaar, geplaatst in een tehuis of een gelijkaardige inrichting, niet terugbetaalbaar".

Aldus worden de plaatsingskosten van personen die wegens een of andere deficiëntie in een rusthuis zijn ondergebracht niet terugbetaald wanneer het gaat om behoeftigen die meer dan 18 jaar en minder dan 65 jaar oud zijn. Hierdoor wordt het voordeel der terugbetaling geweigerd voor zekere plaatsingen van behoeftigen die niet in de samenleving kunnen behouden worden en niet als zieken kunnen worden beschouwd, zoals bijvoorbeeld gevallen van kindsheid, gebrekkigheid, enz...

In de memorie van toelichting verklaart de Regering, dat de vaststelling van die leeftijdsgrenzen noodzakelijk is ten einde misbruiken te vermijden die de hulpverstrekkende commissie zou kunnen geneigd zijn te begaan om zich te onttrekken aan de last der ondersteuning ten huize.

Er zijn trouwens andere misbruiken mogelijk dan datgene wat de Regering door bedoelde bepaling tracht te voorkomen. Ingevolge artikel 69 van de wet van 10 Maart 1925, zijn de commissies van openbare onderstand verplicht de weduwen met kinderen beneden

.../...

16 jaar te ondersteunen. Zij kunnen echter een zo geringe hulp verlenen dat de weduwe zich verplicht ziet zelf de plaatsing van haar kinderen te vragen. Zulks zou kunnen leiden tot een systematische plaatsing der kinderen door de ondersteunende commissie, wat niet zal verhinderd worden door de leeftijdsgrens op 18 jaar te bepalen.

Wanneer het er om gaat de misbruiken in zake plaatsing te vermijden, zou er wellicht een doelmatiger middel kunnen gevonden worden in de nadere omschrijving van de gevallen waarin de plaatsing zal aanleiding geven tot de terugbetaling van de kosten.

Wat de vorm betreft, meent de Raad van State dat dit lid beter zou gesteld zijn als volgt :

"De kosten van onderstand worden niet terugbetaald voor personen minder dan 65 jaar oud, geplaatst in een rusthuis voor ouden van dagen en voor personen, meer dan 18 jaar oud, geplaatst in een tehuis voor kinderen of enige andere soortgelijke inrichting.".

Om de Nederlandse en de Franse tekst van artikel 4 in overeenstemming te brengen, dient in de Nederlandse tekst de eerste volzin van het tweede lid gevoegd bij het eerste lid.

Indien de Regering bij haar bedoeling blijft de inschrijving in de bevolkingsregisters

.../...

op het tijdstip der plaatsing als determinerend te beschouwen voor het domicilie van onderstand, en de inschrijving eenvoudig als bewijs van het verblijf te laten gelden, dan zou artikel 4 beter als volgt worden gesteld :

"De inschrijving in de bevolkingsregisters op het tijdstip waarop de opneming van een persoon in een der in voorgaand artikel vermelde inrichtingen noodzakelijk is geworden, bepaalt diens domicilie van onderstand, onverschillig of hij al dan niet in de hoedanigheid van behoeftige opgenomen is geworden.

Is de betrokkene in meer dan één gemeente ingeschreven, dan is zijn domicilie van onderstand de gemeente waar hij verklaard heeft zijn hoofdverblijf te hebben en komt, bij gebrek aan verklaring, alleen in aanmerking de inschrijving die het jongst in datum is.".

De bepaling van het laatste lid heeft enkel tot gevolg dat de onderhoudskosten van een persoon die nergens is ingeschreven ten laste blijven van de ondersteunende commissie. Deze bepaling mag overbodig geacht worden.

In artikel 9 is er gebrek aan overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst. Men kan dit verhelpen door, in de Nederlandse tekst, van de laatste volzin van het tweede lid een derde lid te maken.

.../...

In artikel 12, § 1, tweede lid, is de Nederlandse tekst hoegenaamd niet in overeenstemming met de Franse.

Uit de inlichtingen bij dit ontwerp verstrekt door de Minister van Volksgezondheid en van het Gezin blijkt duidelijk dat de Franse tekst de bedoeling van de Regering weergeeft. De Nederlandse tekst moet derhalve in overeenstemming worden gebracht met de Franse. Men zou hem als volgt kunnen stellen:

"De gouverneur doet over de aanvragen uitspraak na de commissie van advies te hebben geraadpleegd, zo hij dit nodig acht. Wanneer de aanvraag betreffende een persoon van Belgische nationaliteit niet van een commissie van openbare onderstand uitgaat, brengt de gouverneur, alvorens hij zich ten deze uitspreekt, de commissie binnen welker grondgebied de behoeftige zich bevond op het tijdstip dat de onderstand noodzakelijk werd, op de hoogte, en verzoekt hij haar over de aanvraag uitspraak te doen en hem binnen de termijn van tien dagen kennis te geven van de motieven van haar beslissing.".

De woorden "betreffende een persoon van Belgische nationaliteit", die in deze bepaling voorkomen, geven aanleiding tot de volgende opmerking :

Weliswaar kan de ondersteunende commissie aan het domicilie van onderstand geen terugbetaling vragen van de plaatsingskosten wanneer het

.../...

verpleging van vreemdelingen betreft, vermits artikel 3, 2°, bepaalt dat deze kosten door de Staat worden terugbetaald. Doch de tussenkomst van het Speciaal Fonds kan geweigerd worden aan vreemdelingen die niet door een commissie van onderstand werden geplaatst. In dat geval is, luidens artikel 16, § 1, de Staat gehouden tot betaling van deze kosten. Aldus kunnen uitgaven ten laste van de Staat beslist worden door een particulier zonder tussenkomst van een openbare dienst en tegen het advies in van de gouverneur der provincie. Worden echter de aangehaalde woorden weggelaten, dan zal de ondersteunende commissie, ook wanneer het vreemdelingen betreft, een beslissing moeten nemen en het zal van deze beslissing afhangen of de kosten al dan niet door de Staat zullen terugbetaald worden. Op die wijze zou er geen afbreuk gedaan worden aan de bepalingen van de artikelen 1 en 2 van het voorontwerp.

Het kan voorzeker nuttig zijn een termijn te voorzien binnen welke de ondersteunende commissie een beslissing moet nemen. Men kan zich echter afvragen wat er zal gebeuren indien de commissie die termijn niet naleeft. Daarom zou het wellicht gewenst zijn de bepaling zo te wijzigen dat, na het verstrijken van de termijn, de commissie geacht wordt in te stemmen met het toekennen van de onderstand.

Men verlieze evenwel niet uit het oog dat het kan gebeuren dat de meerderheid der in dienst zijnde leden niet aanwezig zijn op de vergadering der commissie waarop over het geval moet worden beraadslaagd.

.../...

Artikel 36 van de wet van 10 Maart 1925 bepaalt dat in die omstandigheden de commissies "na twee schriftelijke bijeenroepingen beraadslagen, welk ook het aantal der aanwezige leden zij, over de zaken die voor de derde maal op de dagorde zijn gebracht". Het spreekt vanzelf dat men, om deze bepaling te kunnen naleven, over een termijn van meer dan tien dagen moet beschikken.

Krachtens artikel 12, § 3, staat beroep open tegen "de in dit artikel bedoelde beslissingen". Het is klaar dat bij deze bepaling alleen bedoeld worden de beslissingen van de gouverneur. Daar echter luidens § 1, tweede lid, ook de ondersteunende commissies een "beslissing" nemen, zou er misverstand omtrent de draagwijdte van § 3 kunnen oprijzen. Daarom zou het gewenst zijn § 3 als volgt te wijzigen :

"Van de in dit artikel bedoelde beslissingen van de gouverneur kan iedere belanghebbende binnen dertig dagen na kennisgeving daarvan bij de Raad van State in beroep komen.".

Ten slotte dient bij dit artikel nog een opmerking gemaakt die alleen de procedure betreft : wanneer de ondersteunende commissie uitspraak heeft gedaan en haar beslissing aan de gouverneur heeft medegedeeld, moet ook aan de aanvrager kennis er van gegeven worden. Het zou wellicht gewenst zijn bedoeld lid aan te vullen met de volgende volzin :

"De gouverneur vermeldt bij de kennisgeving van zijn uitspraak, de beslissing van de ondersteunende commissie.".

.../...

Om de redenen uiteengezet in het "algemeen onderzoek" kan artikel 16, § 1, als volgt worden gewijzigd :

" § 1. Werd de bijdrage vanwege het Speciaal Onderstandsfonds geweigerd of slechts gedeeltelijk toegestaan, dan is de commissie van openbare onderstand van het domicilie van onderstand of, naar gelang van het geval, de Staat gehouden, aan de ondersteunende commissie van openbare onderstand de kosten die het Fonds niet voor zijn rekening heeft genomen terug te betalen. ".

De tussenkomst van de ondersteunende commissie is het logisch gevolg van de bepaling van artikel 12, § 1, tweede lid, waarbij haar opdracht wordt gegeven om uitspraak te doen omtrent de aanvraag. De bepaling van artikel 16, § 1, moet aansluiten bij de procedure ingesteld door artikel 12, § 1, zoniet komt men tot verwikkelingen telkens als een administratief geschil ontstaat, bijvoorbeeld omtrent de vaststelling van het domicilie van onderstand of omtrent de terugbetaling van de kosten.

De wet heeft aan de ondersteunende commissie de plicht opgelegd uitspraak te doen omtrent de plaatsing ; het is dan ook logisch dat zij instaat voor de gevolgen van haar beslissing en dat zij tevens haar rechten kan laten gelden tegenover het openbaar bestuur dat ingevolge de wet de last van de terugbetaling moet dragen.

.../...

Ten slotte weze hierbij nog aangestipt dat het hier een "terugbetaling" (remboursement) geldt en niet een "betaling" (paiement), zoals in de Franse tekst staat geschreven. De steunverlenende commissie stemt in met de plaatsing en verbindt zich aldus tot de eventuele "betaling" der kosten ; zij bekomt echter krachtens de wet een recht op "terugbetaling" en kan dit recht doen gelden hetzij tegenover het domicilie van onderstand, hetzij tegenover de Staat.

L'avant-projet a pour objet de remplacer la loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance publique.

Le Conseil d'Etat a déjà, le 13 juillet 1951 sous le n° 2052/2 , donné un avis sur un avant-projet ayant le même objet.

Outre des remarques particulières dont il a été tenu compte dans la rédaction du texte actuellement soumis au Conseil d'Etat, cet avis contenait des observations générales dont la plupart restent valables pour le présent avant-projet. En effet, la portée de celui-ci ne diffère pas essentiellement de celle du projet initial.

Aussi, dans ses passages consacrés aux observations générales, le présent avis reproduit-il en grande partie l'avis antérieur.

\+

\+ \+

Une remarque préalable s'impose : parmi les principes de la loi de 1891 et les mécanismes de leur mise en application, certains ont été modifiés par le projet, d'autres ont été maintenus sans changements.

Les notions qui ont été maintenues ont fait l'objet d'une interprétation de la doctrine et de la jurisprudence consacrée par une longue tradition. Cette interprétation revêt parfois pour la compréhension des textes une importance primordiale.

.../...

Il en est ainsi notamment du principe de l'article 2 du présent avant-projet, selon lequel l'octroi des secours incombe à la commission d'assistance publique de la commune sur le territoire de laquelle l'indigent se trouve au moment où l'assistance devient nécessaire.

Cette notion a fait l'objet d'une interprétation nuancée qui se trouve déjà dans les travaux préparatoires de la loi de 1891.

En effet, il n'est pas tout à fait exact de dire que les secours de la bienfaisance publique doivent être fournis à l'indigent par la commune sur le territoire de laquelle "il se trouve". Ces mots doivent, à tout le moins, être entendus dans un sens particulier.

En réalité, c'est la commune sur le territoire de laquelle l'indigent réside qui, en principe, lui doit des secours. C'est la "présence habituelle" de l'indigent qui permet de déterminer la commune secourante. La commune sur le territoire de laquelle l'indigent serait de passage (présence accidentelle) doit le renvoyer à la commune de sa résidence, sauf cas d'urgence.

Enfin, la commune sur le territoire de laquelle l'indigent se serait rendu pour recevoir des secours (présence intentionnelle) ne peut les lui accorder qu'en cas d'extrême urgence (en ce sens, la déclaration du Ministre de la Justice, Chambre des Représentants, séance du 23 juillet 1891).

.../...

Il convient, dès lors, qu'aucun doute ne puisse subsister quant à l'intention du législateur, et qu'il soit constant que, sauf indication contraire, il entend employer les termes repris à la loi du 27 novembre 1891 avec le sens qui leur fut donné sous l'empire de cette loi.

I.OBSERVATIONS GENERALES.

La loi du 27 novembre 1891, en ses articles 1er et 2, affirme deux principes fondamentaux :

Suivant l'article 1er, les secours de la bienfaisance publique sont fournis aux indigents par la commune sur le territoire de laquelle ceux-ci se trouvent au moment où l'assistance devient nécessaire.

Suivant l'article 2, certains de ces secours doivent être remboursés par la commune du domicile de secours de l'indigent, ou, à défaut de domicile de secours, par l'Etat.

\+

\+ \+

Le premier principe est maintenu intégralement par l'avant-projet (article 2). Cependant, les termes "commission d'assistance publique" sont substitués au mot "commune". Il ne s'agit pas ici d'une modification, mais d'une consécration de ce qui est déjà, depuis la loi du 10 mars 1925, l'interprétation de la loi de 1891. Celle-ci, en effet, emploie le terme "commune" dans un sens générique. Lors des travaux préparatoires de la loi, M.Lejeune, Ministre de la Justice, déclarait en réponse à une question de M.Liebaert :

.../...

"L'honorable membre demande pourquoi le projet de loi emploie le mot "commune" alors que la loi de 1876 employait les mots "établissements charitables". Le projet de loi dit "la commune" comme il dirait "l'assistance publique" et c'est des établissements charitables et subsidiairement de la commune qu'il s'agit.".

L' "assistance publique" se composait à l'époque des bureaux de bienfaisance et des hospices civils qui n'existaient pas dans toutes les communes. Depuis la loi du 10 mars 1925 organique de l'assistance publique, hospices civils et bureaux de bienfaisance ont été réunis pour constituer la commission d'assistance publique. Il y a obligatoirement une commission d'assistance publique dans chaque commune et le législateur a nettement marqué sa volonté de lui donner compétence exclusive en matière d'assistance publique.

L'emploi des termes "commission d'assistance publique" au lieu de "commune" correspond donc à la situation actuelle.

\+

\+ \+

Le second principe est maintenu mais avec d'importantes modifications quant à son champ d'application.

La première modification porte sur la nature des secours qui donnent lieu à remboursement, lesquels sont à la fois étendus et restreints. Etendus en ce sens qu'ils couvrent tous les frais de placement, dans n'importe quel établissement,

.../...

"home de repos", etc. ..., au lieu d'être limités aux seules hospitalisations. Restreints en ce sens qu'ils ne s'étendent qu'aux placements dans des établissements, à l'exclusion de tous autres secours (assistance à la famille des hospitalisés, aux orphelins de moins de 16 ans non placés dans des établissements, etc. ...).

Enfin, l'article 2 de la loi du 27 novembre 1891 soustrait au remboursement les frais des dix premières journées d'entretien lorsque l'indigent réside depuis plus d'un mois sur le territoire de la commune secourante, et les secours accordés aux accidentés du travail : ces deux exceptions ne se retrouvent plus dans le présent avant-projet.

\+

\+ \+

La seconde modification, qui est sans doute la réforme la plus importante introduite par l'avant-projet en matière d'assistance publique, porte sur les critères de détermination du domicile de secours.

Sauf circonstances particulières, la loi du 27 novembre 1891 faisait dépendre l'acquisition ou le changement de domicile de secours, de trois années de résidence consécutive sur le territoire d'une commune.

Aux termes de l'article 4, alinéa 1er, le domicile de secours sera désormais déterminé par la commune où l'indigent avait sa résidence habituelle et principale au moment où il est entré dans un établissement (que ce soit à titre de payant ou d'indigent). La résidence habituelle et principale étant,

à son tour, aux termes de l'alinéa 2 de l'article 4, déterminée par l'inscription aux registres de population, c'est en fin de compte le lieu où l'indigent était à ce moment inscrit dans les registres de population qui est son domicile de secours et le restera pendant toute la durée du placement. Un changement d'inscription aux registres de la population pendant la durée du placement ne pourra donc modifier le domicile de secours tenu au remboursement des frais.

D'autre part, il n'y a plus de domicile de secours pour les étrangers ou apatrides. Pour ceux-ci, c'est l'Etat qui est tenu au remboursement des frais.

Le système proposé reposant sur l'inscription aux registres de la population, il convient d'examiner comment fonctionne celle-ci.

L'inscription est réglée par la loi du 2 juin 1856 sur les recensements généraux et les registres de population, et par les arrêtés royaux des 30 décembre 1900, 26 juillet 1920 et 30 avril 1952.

L'arrêté royal du 30 décembre 1900 dispose notamment à l'article 4 :

"Les personnes qui résident alternativement dans plusieurs communes seront inscrites au registre de chacune des localités où elles résident. Toutefois, ces personnes n'entreront en ligne de compte pour la détermination du mouvement de la population, que dans la localité où elles auront déclaré avoir leur résidence principale et, à défaut de déclaration, dans celle qui est la plus populeuse".

.../...

Il est donc légalement possible qu'une personne soit inscrite à différents registres de population. Il importe de savoir dans ce cas laquelle des inscriptions doit être retenue pour déterminer le domicile de secours.

Comme les dispositions nouvelles se rattachent à la réglementation relative aux registres de population, on s'attendrait à ce que cette personne fût considérée comme ayant sa résidence principale dans la commune où elle déclare l'avoir ou, à défaut de déclaration, dans la commune la plus populeuse.

L'alinéa 3 de l'article 4 propose toutefois une solution toute différente; il prévoit, en effet, qu'au cas où l'intéressé serait inscrit dans plusieurs communes comme y ayant sa résidence habituelle et principale, la dernière inscription en date sera seule retenue.

Ce système repose sur la supposition erronée qu'il est possible , sous l'empire de la réglementation existante, d'être inscrit dans plus d'une commune comme y ayant sa "résidence habituelle et principale". Cette réglementation ignore d'ailleurs la notion de "résidence habituelle et principale". Il ne se conçoit dès lors pas que cette disposition puisse être appliquée aussi longtemps qu'elle n'aura pas été adaptée à la réglementation relative aux registres de population ou que l'adaptation inverse ne se sera produite.

Il semble cependant que le Gouvernement n'ait voulu déroger qu'à la règle d'après laquelle, dans le cas d'inscription dans les registres de

.../...

population de plus d'une commune, c'est la commune la plus populeuse qui, à défaut de déclaration de l'intéressé, est considérée comme étant sa résidence principale.

Il convient de remarquer en outre que l'inscription dans les registres de population n'est pas un élément de pur fait mais constitue, au contraire, un acte administratif dont la régularité dépend de la réunion de certaines conditions. Sa régularité peut être contestée; en vertu de l'article 24 de l'arrêté royal du 30 décembre 1900, modifié par celui du 30 avril 1952, les contestations relatives à la détermination de la résidence sont tranchées par le Ministre de l'Intérieur.

Il s'ensuit qu'en de nombreux cas le règlement par la députation permanente des contestations en matière de domicile de secours dépendra nécessairement de la décision du Ministre de l'Intérieur sur les contestations relatives à la détermination de la résidence.

Il y a tout lieu de redouter que le nombre de ces contestations n'augmente, en raison du rapport étroit qui s'établira dorénavant entre l'inscription aux registres de population et le domicile de secours.

Ce n'est d'ailleurs pas le seul élément de trouble que les dispositions nouvelles concernant le domicile de secours risquent d'introduire dans l'application de la réglementation relative aux registres de population, laquelle a été établie en vue du recensement et, par conséquent, à des fins tout autres que celles dont l'avant-projet doit permettre la réalisation.

.../...

En raison du rapport déjà souligné entre l'inscription et le domicile de secours, la commission d'assistance publique d'une commune aura en effet tout intérêt à voir l'administration communale tantôt différer indûment l'inscription d'un indigent, tantôt apporter une hâte intempestive à la radier d'office dans les cas prévus à l'article 17 de l'arrêté royal du 30 décembre 1900.

Par ailleurs, si l'on envisage les choses sous l'angle de la législation en matière d'assistance publique, il est étrange de devoir constater que, d'une part, l'article 27 frappe de peines sévères ceux qui donnent des indications inexactes mais que, d'autre part, ceux qui aident les commissions à éluder les obligations imposées par la loi peuvent le faire impunément.

Enfin, il importe d'attirer l'attention sur deux conséquences que la nouvelle disposition entraînera pour les commissions d'assistance publique secourantes.

Aux termes de l'article 17 de l'arrêté royal du 30 décembre 1900 et des articles 42 et 43 des instructions générales du 1er juillet 1948 relatives à la tenue des registres de population, l'administration communale doit rechercher les personnes qui, sans en donner avis, ont quitté la commune avec l'intention de se fixer ailleurs. Après enquête, elle ordonne la radiation d'office de ces personnes, pour autant qu'elles ne résident plus dans la commune et que leur nouvelle résidence n'ait pas été découverte. De ce fait, les intéressés n'ont plus d'inscription dans les registres de population et, par voie de conséquence, ne possèdent plus de domicile de secours.

De même, les enfants qui viennent de naître n'ont pas de domicile de secours. Lorsqu'ils sont indigents et que l'accouchement a eu lieu dans une maternité, c'est la commune où cet établissement est situé qui devra supporter les charges.

\+

\+ \+

.../...

Le chapitre II organise la gestion et le fonctionnement du nouveau Fonds spécial de l'assistance.

En plus de l'intervention de la commune secourante et du recours éventuel à la commune du domicile de secours, la loi de 1891 prévoit la prise en charge de certains traitements longs et coûteux par le Fonds commun, la province et l'Etat.

La loi du 24 décembre 1948 concernant les finances provinciales et communales a, en fait, transformé l'organisation de ce Fonds, puisque les ressources qui l'alimentent proviennent uniquement du Trésor.

L'exposé des motifs de la loi du 24 décembre 1948 le faisait ressortir : "... Il s'agit en ordre principal de la suppression du Fonds commun institué par la loi du 27 novembre 1891 sur l'assistance publique, les frais d'entretien, de traitement et d'éducation des indigents atteints d'aliénation mentale ou d'autres affections spéciales devant incomber uniquement à l'Etat... Le Fonds commun cependant fait partie intégrante de la législation de l'assistance publique, et sa suppression n'a pu être envisagée dans le présent projet de loi. Elle nécessite une étude approfondie à laquelle s'est attaché le Ministre compétent de la Santé publique ...".

L'avant-projet reporte en les étendant même quelque peu, les obligations du Fonds commun sur le "Fonds spécial de l'assistance", qui reste situé à l'échelon provincial.

.../...

Toutefois, les modalités de l'administration du Fonds sont changées. Actuellement, en effet, c'est la députation permanente qui gère le Fonds et décide de son intervention après avis d'une commission administrative. Désormais, ce sera le Gouvernement qui gérera et qui décidera de l'intervention après avoir, s'il le juge utile, demandé l'avis d'une commission.

D'autre part, l'article 11 prévoit, en son alinéa 1er, qu'il est créé au Gouvernement provincial un service spécialement et exclusivement chargé d'assister le gouverneur dans la préparation des dossiers et l'exécution de ses décisions; en son alinéa 2, que le cadre du personnel de ce service est fixé, sur proposition du gouverneur, par le ministre qui a l'assistance publique dans ses attributions; en son alinéa 3, enfin, que le traitement des agents est supporté par le Fonds spécial.

Cette disposition appelle les remarques suivantes :

L'alinéa 1er, tel qu'il est rédigé, se référera implicitement à l'article 126 de la loi provinciale, pour tout ce qui a trait à la nomination des agents du nouveau service, la direction et la surveillance de leurs travaux.

L'alinéa 2 constitue une ingérence du législateur dans un domaine régi jusqu'à présent par l'exécutif et déroge, par surcroît, au règlement actuel des attributions en vertu duquel c'est le Roi qui fixe le cadre du personnel des gouvernements provinciaux au même titre que celui du personnel des départements ministériels.

.../...

L'alinéa 3, enfin, se concilie difficilement avec l'article 4 de l'arrêté royal du 19 février 1948, et avec les prescriptions contenues dans l'instruction générale sur la comptabilité de l'Etat (§ 11) en vertu desquelles les projets de budget doivent mentionner les dépenses de personnel sous d'autres rubriques que les dépenses de matériel, les subventions, les secours, etc...

A moins que, pour des raisons qui échappent au Conseil d'Etat, le Gouvernement n'estime pareilles dérogations absolument indispensables, il serait préférable d'y renoncer.

\+ + +

Les règles qui présideront à l'intervention du Fonds appellent les considérations suivantes.

Dans le système de la loi du 27 novembre 1891, l'indigent doit toujours commencer par s'adresser à une commission d'assistance publique secourante, celle-ci apprécie l'état d'indigence et la nature des secours à accorder, puis avertit, s'il y a lieu, la commission d'assistance publique du domicile de secours.

Celle-ci reste, en principe, responsable du remboursement des frais. Mais il lui appartient de demander éventuellement l'intervention du Fonds commun et de se faire décharger ainsi de frais qu'elle aurait sinon à supporter.

Le présent projet modifie profondément ce régime.

En effet, l'article 12 prévoit que les demandes d'intervention sont introduites par toute partie intéressée.

.../...

Il importe aussi de relever que l'article 12 consacre une dérogation caractérisée au principe énoncé aux articles 1er et 2, selon lesquels ce sont les commissions d'assistance publique qui sont chargées de fournir des secours aux indigents, et en vertu desquels l'octroi de ces secours incombe à la commission d'assistance publique de la commune sur le territoire de laquelle les indigents se trouvent au moment où l'assistance devient nécessaire. En effet, le Fonds peut intervenir directement et, dès lors, c'est lui qui octroie les secours.

Enfin, les règles relatives au fonctionnement du Fonds soulèvent une dernière objection.

L'article 16, § 1er, relatif au recouvrement des frais d'assistance auprès des particuliers prévoit que, lorsque l'intervention d'un Fonds a été refusée ou n'a été accordée que partiellement, la commission d'assistance publique du domicile de secours est tenue au paiement des frais non pris en charge par le Fonds.

Ce texte fait naître une difficulté : lorsque l'intervention du Fonds a été demandée directement par une partie intéressée sans qu'une commission d'assistance publique ait pris préalablement l'indigent en charge et que le gouverneur refuse (en tout ou en partie) l'intervention du Fonds dont il a la gestion, l'avant-projet n'en rend pas moins la commission d'assistance publique du domicile de secours responsable du paiement des frais exposés. Il s'ensuit qu'une administration qui n'est pas intervenue se trouve/tenue de plein droit des frais exposés par un particulier.

être

.../...

Cette situation est de nature à engendrer des abus.

Le Conseil d'Etat est d'avis que la possibilité pour un particulier de demander l'intervention du Fonds sans passer d'abord par une commission d'assistance publique et l'obligation pour le domicile de secours de supporter la charge des frais pour lesquels le Fonds refuserait d'intervenir, pourront être plus judicieusement conciliées de la façon suivante :

Le gouverneur provoque l'intervention de la commission qui, en vertu de l'article 2, doit être la commission secourante.

Si la commission reconnaît que l'intéressé est un indigent ayant besoin de secours, les règles normales de l'assistance publique pourront jouer dans l'éventualité où le Fonds n'intervient pas ou n'intervient que pour une part seulement. Dans ce cas, le domicile de secours sera tenu par la décision de la commission secourante et supportera la charge des frais, sauf recouvrement auprès des intéressés.

Si la commission refuse d'intervenir, les frais qui ne seraient pas supportés par le Fonds demeureront à charge des personnes qui les auront exposés. C'est là une conséquence inhérente au principe énoncé à l'article 12 qui permet aux particuliers de s'adresser directement au Fonds.

D'autre part, le système proposé aboutit à substituer, par l'autorité de la loi, la commission

.../...

d'assistance du domicile de secours à la commission d'assistance secourante dans l'exécution des obligations contractées par celle-ci à l'occasion du placement de l'indigent.

Il aboutira en de nombreux cas à faire dépendre le jugement du litige de droit privé existant entre l'établissement et la commission assignée, de la solution préalable d'un problème de droit administratif (détermination du domicile de secours) qui n'est pas de la compétence du juge civil et dont un particulier ne pourrait même pas, dans l'état actuel des textes, provoquer la décision.

Les difficultés de recouvrement que ferait naître cet état de choses seraient de nature à rendre plus difficile le placement des indigents.

Le chapitre III organise les actions en remboursement des frais d'assistance exposés par les commissions d'assistance publique secourantes.

L'article 14 de l'avant-projet dispose que la commission d'assistance publique secourante doit, dans les dix jours de l'octroi des secours, en informer la commission d'assistance du domicile de secours. Si ces secours sont susceptibles de tomber à charge du Fonds spécial de l'assistance, l'avis doit être envoyé au gouverneur dans le même délai.

L'article 15 prévoit qu'à défaut d'avoir agi dans le délai, la commission sera déchue du droit d'obtenir le remboursement des frais faits antérieurement au dixième jour précédant l'envoi de l'avis.

.../...

Aucun des deux articles ne fait allusion au cas où la demande d'intervention du Fonds spécial de l'assistance émane d'un particulier.

Si le Gouvernement entend faire courir le délai contre les particuliers comme contre les administrations, il convient de le préciser.

L'absence de prévision d'un délai en ce qui concerne les particuliers aurait l'avantage de permettre au gouverneur de décider librement de la date à compter de laquelle le Fonds supportera le coût du traitement; elle aurait, par contre, l'inconvénient d'amener des demandes tardives incompatibles avec un contrôle convenable quant à l'état réel de l'indigent au début du traitement.

L'article 17 détermine la façon dont seront établis les tarifs servant à calculer le montant des remboursements.

Dorénavant, c'est le prix réel de l'hospitalisation qui sera pris en considération pour établir ces tarifs.

Le paragraphe 2 de l'article dispose que, lorsque l'hospitalisation consentie en vertu de l'article 7 a lieu dans un établissement privé, les frais d'assistance sont remboursables sur base d'un tarif fixé annuellement par le Roi sur la proposition de l'établissement.

Cette disposition a pour avantage d'empêcher que des établissements privés ne portent à charge

.../...

du Fonds spécial de l'assistance des frais exagérés. Mais elle présente l'inconvénient, puisque l'indigent a le libre choix de l'établissement, d'obliger à fixer annuellement par arrêté royal les tarifs de tous les établissements privés susceptibles de recevoir des indigents à charge du Fonds.

II. REMARQUES PARTICULIERES.

Aux termes du dernier alinéa de l'article 3, "les frais d'entretien dans une maison de retraite des vieillards de moins de 65 ans et des enfants de plus de 18 ans placés dans un home ou un établissement analogue ne sont pas remboursables".

Ainsi les frais de placement de personnes admises dans une maison de retraite en raison d'une déficience quelconque ne sont pas remboursés lorsqu'il s'agit d'indigents de plus de 18 ans et de moins de 65 ans. Cette disposition a pour effet de refuser le bénéfice du remboursement pour certains placements d'indigents qui ne peuvent être maintenus dans la société et qui ne sauraient être considérés comme malades, tels par exemple les séniles, les infirmes, etc...

Dans l'exposé des motifs, le Gouvernement affirme que ces limitations d'âge sont indispensables pour éviter les abus que la commission secourante pourrait être tentée de commettre en vue de se soustraire à la charge des secours à domicile.

.../...

Il peut d'ailleurs y avoir d'autres abus que celui que le Gouvernement vise à empêcher par cette disposition. En vertu de l'article 69 de la loi du 10 mars 1925, les commissions d'assistance publique sont tenues de secourir les veuves ayant à charge des enfants en dessous de 16 ans. Le secours qu'elles accordent peut cependant être à ce point modique que la veuve se voit contrainte de solliciter le placement de ses enfants. De cette façon, on pourrait en arriver au placement systématique des enfants par la commission secourante, ce que l'on n'empêchera pas en fixant la limite d'âge à 18 ans.

Un moyen plus efficace de barrer la voie aux abus en matière de placement consisterait sans doute à déterminer avec précision les cas dans lesquels le placement donnera lieu au remboursement des frais.

Quant à la forme de l'alinéa en question, le Conseil d'Etat estime qu'il serait mieux rédigé comme suit :

"Les frais d'entretien ne sont pas remboursés lorsqu'il s'agit de personnes de moins de 65 ans placées dans une maison de retraite pour vieillards et de personnes de plus de 18 ans placées dans un home pour enfants ou tout autre établissement analogue.".

Pour assurer une parfaite concordance des versions française et néerlandaise de l'article 4, il convient, dans le texte néerlandais, de reporter la première phrase de l'alinéa 2 à la suite de l'alinéa 1er.

Si le Gouvernement maintient son intention de considérer l'inscription dans les registres de population au moment de l'admission comme déterminante du domicile de secours et de ne plus y voir simplement une preuve de résidence, l'article 4 serait mieux rédigé comme suit :

"Le domicile de secours d'une personne est déterminé par l'inscription de celle-ci aux registres de population au moment où son admission dans un des établissements visés à l'article précédent est devenue nécessaire, peu importe qu'elle y ait été admise ou non en qualité d'indigent.

Si l'intéressé est inscrit dans plus d'une commune, il a son domicile de secours dans la commune où il a déclaré avoir sa résidence principale, et, à défaut de déclaration, la dernière inscription en date est seule retenue.".

Le dernier alinéa ne fait que confirmer que les frais d'entretien d'une personne qui n'est inscrite dans aucune commune demeurent à la charge de la commission seccurante. Cette disposition est à considérer comme superflue.

A l'article 9, il y a discordance entre les versions française et néerlandaise. Pour y remédier, il suffirait de faire un alinéa 3 de la dernière phrase de l'alinéa 2 du texte néerlandais.

A l'article 12, § 1er, alinéa 2, il y a discordance absolue entre les deux versions.

.../...

Des renseignements fournis par le Ministre de la Santé publique et de la Famille il résulte que c'est le texte français qui traduit l'intention réelle du Gouvernement. Il importe, dès lors, d'adapter en conséquence le texte néerlandais; celui-ci pourrait être rédigé comme suit :

"De gouverneur doet over de aanvragen uitspraak na de commissie van advies te hebben geraadpleegd, zo hij dit nodig acht. Wanneer de aanvraag betreffende een persoon van Belgische nationaliteit niet van een commissie van openbare onderstand uitgaat, brengt de gouverneur, alvorens hij zich ten deze uitspreekt, de commissie binnen welker grondgebied de behoeftige zich bevond op het tijdstip dat de onderstand noodzakelijk werd, op de hoogte, en verzoekt hij haar over de aanvraag uitspraak te doen en hem binnen de termijn van tien dagen kennis te geven van de motieven van haar beslissing.".

Les mots :"relative à une personne de nationalité belge", employés dans cette disposition, appellent la remarque suivante :

S'il est vrai que la commission secourante ne peut, en cas d'hospitalisation d'étrangers, requérir du domicile de secours le remboursement des frais de placement, étant donné qu'en vertu de l'article 3, 2°, ces frais sont remboursés par l'Etat, il n'en demeure pas moins que l'intervention du Fonds spécial peut être refusée à des étrangers qui n'ont pas été placés par les soins d'une commission d'assistance. Aux termes de l'article 16, § 1er, c'est l'Etat

.../...

qui est alors tenu au paiement des frais en question. Ainsi, l'Etat peut se voir mettre à charge des dépenses par un particulier sans l'intervention d'un service public et à l'encontre de l'avis du gouverneur de province. En revanche, si les mots cités étaient omis, la commission secourante serait appelée, même lorsqu'il s'agira d'étrangers, à prendre une décision, et il dépendrait de celle-ci que les frais fussent ou non remboursés par l'Etat. Ainsi serait assurée l'harmonie entre cette disposition et celles des articles 1er et 2 de l'avant-projet.

Il peut sembler utile de prévoir un délai dans lequel la commission secourante sera tenue de prendre une décision. Qu'adviendra-t-il cependant lorsque la commission ne respecte pas le délai ? Il convient, semble-t-il, de modifier la disposition en ce sens que lorsque la commission a laissé expirer le délai, elle est censée avoir approuvé l'octroi des secours.

D'autre part, il importe de ne pas perdre de vue que la majorité des membres en fonctions peut ne pas être présente à la réunion de la commission à l'ordre du jour de laquelle figure cet objet. L'article 36 de la loi du 10 mars 1925 prévoit qu'en pareil cas les commissions "après deux convocations par écrit, délibèrent sur les objets mis pour la troisième fois à l'ordre du jour, quel que soit le nombre des membres présents". Pour que cette disposition puisse être respectée en l'espèce, le délai devra, de toute évidence, être supérieur à dix jours.

.../...

En vertu de l'article 12, § 3, un recours au Conseil d'Etat peut être introduit "contre les décisions visées au présent article". Manifestement, cette disposition ne vise que les décisions du gouverneur . Comme le § 1er, alinéa 2, prévoit également des "décisions" des commissions secourantes, la portée du § 3 pourrait être mal interprétée. Il conviendrait, dès lors, de le rédiger comme suit :

"Tout intéressé peut, dans les trente jours de la notification, former un recours au Conseil d'Etat contre les décisions du gouverneur visées au présent article.".

Cet article appelle encore une dernière remarque qui ne concerne que la procédure : après que la commission secourante a statué et communiqué sa décision au gouverneur, il doit également en être donné connaissance à l'intéressé. Cet alinéa pourrait être utilement complété par la phrase suivante :

"Lors de la notification de sa décision, le gouverneur donne connaissance à l'intéressé de celle de la commission secourante.".

Pour les raisons exposées dans les observations générales, l'article 16, § 1er, pourrait être rédigé comme suit :

"§ 1er. Lorsque l'intervention du Fonds spécial d'assistance a été refusée ou n'a été accordée que partiellement, la commission d'assistance

.../...

publique du domicile de secours, ou l'Etat, selon le cas, sont tenus de rembourser à la commission d'assistance publique secourante les frais non pris en charge par le Fonds.".

L'intervention de la commission secourante est la conséquence logique de la disposition de l'article 12, § 1er, alinéa 2, qui charge cette commission de statuer sur la demande. L'article 16, § 1er, doit être mis en harmonie avec la procédure établie par l'article 12, § 1er, si l'on veut éviter que des complications ne surgissent à chaque différend administratif, par exemple au sujet de la détermination du domicile de secours ou au sujet du remboursement des frais.

La loi a imposé à la commission secourante le devoir de décider du placement; dès lors, il est logique que celle-ci subisse les conséquences de sa décision et que, d'autre part, elle soit mise en mesure de faire valoir ses droits envers l'administration publique tenue au remboursement en vertu de la loi.

Enfin, il y a lieu de remarquer qu'il s'agit en l'espèce d'un "remboursement" et non d'un "paiement", comme le porte le projet. En marquant son accord sur le placement, la commission secourante s'engage au "paiement" éventuel des frais; la loi lui confère toutefois un droit au "remboursement", droit qu'elle est fondée à faire valoir soit envers la commune du domicile de secours, soit envers l'Etat.

De kamer was samengesteld uit — La chambre était composée de

de Heren : Messieurs :	F.LEPAGE,	raadsheer van State, conseiller d'Etat,	voorzitter président
	J.COYETTE, K.MEES,	raadsheren van State, conseillers d'Etat,	
	A.BERNARD, P.ANSIAUX,	bijzitters van de afdeling wetgeving, assesseurs de la section de législation,	
	J.CYPRES,	adjunct-griffier, greffier adjoint,	griffier greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H.LEPAGE.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M.LEPAGE.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

(get.) J.CYPRES.

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

(get.) F.LEPAGE.

uitgifte afgeleverd aan de H.Minister van Volksgezondheid en van het Gezin.
expédition délivrée à M. le Ministre de la Santé publique et de la Famille.

De 1953.

Le 1953.

De Griffier van de Raad van State, Le Greffier du Conseil d'Etat,

R.DECKMYN.